

УДК 35.071.552+352.075.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.3.12>

І. О. Дробот

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та публічної служби
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету «Львівська політехніка»

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВА ГАРАНТУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглядається процес реформування адміністративно-територіального устрою впродовж радянського та пострадянського періоду існування України. Розкривається мета реформування адміністративно-територіального устрою та організаційні, правові, інституційні засоби його здійснення. Аналізується стан процесу реформування адміністративно-територіального устрою та з'ясовується його вплив на формування системи місцевого самоврядування. Розглядається адміністративно-територіальний устрій як чинник гарантування місцевого самоврядування. Виокремлюються позитивні й негативні риси чинного адміністративно-територіального устрою України та їх причинно-наслідкові зв'язки з процесом гарантування місцевого самоврядування. Пропонується розглядати гарантування місцевого самоврядування в контексті філософського поняття «необхідних і достатніх умов» існування явища, яке у проекції на місцеве самоврядування означає його існування в єдності двох якостей – як форми співіснування населення («системне суспільне явище») і як створення органів місцевого самоврядування («організаційно структурований інститут»). Обґрунтовуються підходи до формування вимог до адміністративно-територіального устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування, які полягають у дотриманні під час реформування таких принципів: повсюдності юрисдикції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування; узгодженості систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; субсидіарності в разі розподілу повноважень між рівнями адміністративно-територіальних одиниць; домінантності повноважень одного рівня адміністративно-територіальних одиниць щодо інших його рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному сенсах; пропорційності органів публічного управління умовам ефективного менеджменту; відповідності адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць.

Ключові слова: публічне управління, гарантування, необхідні та достатні умови гарантування, громадянське суспільство, область, район, село, адміністративна одиниця.

Постановка проблеми. Основою просторової організації публічної влади є адміністративно-територіальний устрій країни. Серед науковців, політиків, практиків публічного управління ведеться дискусія щодо його реформування. Мотивацією цього є об'єктивна потреба суспільства в покращенні публічного управління загалом і місцевого самоврядування зокрема. Ідеться про формування такої системи управління, за якої реалізація публічної влади в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні була би макси-

мально раціональною, а повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розмежовувалися би з урахуванням територіального поділу, а отже, у територіальному вимірі були би створені умови, котрі максимально сприяли би функціонуванню місцевого самоврядування – гарантували його становлення й розвиток.

В Україні місцеве самоврядування визнається та гарантується Конституцією України, законами й підзаконними актами. Однак у сучасний період державотво-

рення воно не набуло належної вагомості в упорядкуванні суспільних процесів, не стало рушійною силою в соціальних, економічних, виробничих перетвореннях.

Однією з причин такого стану, на нашу думку, є невідповідність функціонального складника місцевого самоврядування та юрисдикції його органів у державно-владних відносинах.

З огляду на це основною вимогою до формування зазначеної системи публічного управління є те, що місцеве самоврядування має відповідати своєму родовому змісту, де метою є організація власними силами громади життєдіяльності на місцевому рівні з дотриманням принципів повсюдності, субсидіарності та виборності органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративно-територіального устрою України різнопланово досліджуються низкою науковців із державного управління, політиків, практиків, громадських діячів, журналістів, небайдужих громадян країни. Зокрема, проблеми історичного спрямування адміністративно-територіального устрою відображені в роботах Я.В. Верменич, В.А. Григор'єва, В.І. Шабельникова, В.А. Яцюк; конституційно-правові аспекти – у працях Р.П. Безсмертного, М.А. Баймуратова, О.В. Батанова, В.С. Куйбіди, О.І. Сушинського; питання організаційно-правового спрямування – у розвідках Ю.І. Ганущака, О.Г. Кучабського, В.А. Негоди, М.О. Пухтинського, А.Ф. Ткачука; проблеми регіонального розвитку – у роботах О.Ю. Лебединської, О.Я. Матвіїшин, Т.М. Матійчик, В.П. Павленка; картографічні дослідження – у працях Ю.О. Карпінського, А.А. Ляшенка, Т.А. Кравець та інших авторів.

Водночас дослідження адміністративно-територіального устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування проводилися досить епізодично, а тому вимагають додаткової уваги науковців.

Вирішення проблеми вдосконалення/реформування адміністративно-територіального устрою в сучасній вітчизняній історіографії має переважно конституційне, правове, організаційне та навіть топографо-геодезичне спрямування. Відповідно, удосконалення його в контексті

гарантування місцевого самоврядування з урахуванням юрисдикції його органів залишається недостатнім.

Мета статті полягає в аналізі розвитку адміністративно-територіального устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування та в обґрунтуванні залежності юрисдикції органів місцевого самоврядування від його структури.

Виклад основного матеріалу. Реформування адміністративно-територіального устрою зазвичай відбувається зі зміною суспільно-політичного ладу у країні, коли рівень розвитку державно-владних відносин суттєво відстає від рівня розвитку продуктивних сил. Варто зазначити, що Україна дещо виокремлюється із цього правила: як свідчить аналіз процесу реформування за останнє століття, зміна адміністративно-територіального устрою відбувалася переважно за інших причин і наслідувала інші цілі. Показово в цьому ракурсі відбувався процес реформування від оголошення в 1918 р. Української Народної Республіки (далі – УНР).

Аналіз реформування адміністративно-територіального устрою України за період «радянської доби» свідчить про те, що його метою зазвичай було покращення взаємодії між центральними органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Проте оскільки радянський режим прагнув до абсолютного контролю держави над усіма сферами діяльності людини, то й результати цих реформ кожного разу завершувалися ще більшою централізацією державного управління та перетворенням органів місцевого самоврядування на додаток до нього.

Винятком щодо надання самоврядуванню його родових ознак є хіба що приклад Конституції УНР (1918 р.), котра передбачала просту і зрозумілу триланкову систему (*землі, волості, громади*) адміністративно-територіального устрою. Так, у її ст. 5 проголошувалося: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм *землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації*». У ст. 26 цього акта зазначалося: «Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи *громад, волостей і земель*».

Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо й через визначених ними урядовців, *не втручаючись* до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки» [1]. Отже, Конституцією УНР чітко прописувався державний устрій республіки, в основу якого були покладені основні постулати демократії, зокрема: а) джерелом влади в УНР є народ; б) верховним органом влади УНР є Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР та формують органи виконавчої й судової влади республіки; в) вища виконавча влада в УНР належить Раді Народних Міністрів; г) вищим судовим органом є Генеральний Суд УНР. Однак реалізувати Конституцію УНР, як і прописаний нею адміністративно-територіальний устрій, не вдалося, оскільки навесні 1918 р. вкотре відбулася зміна влади – до влади прийшов гетьман П. Скоропадський, який повернув старий адміністративно-територіальний устрій, додавши ще три губернії.

Наступна зміна адміністративно-територіального устрою відбулася вже в Українській Соціалістичній Радянській Республіці. У Конституції УСРР, що була прийнята в березні 1919 р., декларувалося подрібнення адміністративно-територіального устрою та замість трирівневої системи поділу запроваджувалася чотирирівнева система: губернії, повіти, волості, міста/села. Квінтесенцією Конституції УСРР стало повне контролювання державою всіх суспільно-економічних, культурних і духовних відносин, тому організація життєдіяльності на місцевому рівні також здійснювалася органами радянської влади, які, маючи статус представницьких, насправді виконували функцію державних виконавчих органів.

Ще декілька разів реформування адміністративно-територіального устрою відбулося впродовж 1919–1929 рр. Спочатку постановою ВУЦВК було запроваджено чотириступеневий поділ «*губернія – округа – район – сільрада*», за результатом якого наполовину скоротилася кількість адміністративно-територіальних одиниць.

А в 1925 р. відбулася ліквідація губерній та перехід на систему врядування «*округа – район – сільрада*». Найвищою адміністративно-територіальною одиницею в УСРР стала округа. Тоді ж у складі УСРР було проголошено Автономну Молдавську СРР та вперше за весь час існування радянської влади відбулося значне скорочення апарату органів управління на місцях.

Однак розпочаті в цей період індустріалізація промисловості та колективізація сільського господарства вимагали подальшої перебудови управлінського апарату, тому було прийнято рішення щодо укріплення районів як укрупнених пунктів із реалізації директив партії та радянської влади. З огляду на це в 1930 р. «округову» систему було ліквідовано, відбувся перехід до системи «*центр – район – сільрада (міська, селищна)*», де район ставав домінуючою адміністративно-територіальною одиницею та безпосередньо підпорядковувався центральним органам влади.

Такий поділ також показав свою недієвість, і вже в 1932 р. сесія ВУЦВК постановила утворити на території УСРР, крім існуючої автономної Молдавської СРР, нову адміністративно-територіальну одиницю – область. Було утворено 5 областей: Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропетровську та Одеську [2, с. 54]. Область стала найвищою ланкою чинного адміністративно-територіального поділу. Надалі розвиток обласної системи поділу тривав до 1954 р. Упродовж цього періоду відбувалося поступове укрупнення районів та утворення нових міст, які безпосередньо підпорядковувалися обласним органам державної влади.

У повоєнний період постало питання інтенсивної відбудови народного господарства, що зумовило подальше укрупнення адміністративних одиниць та їх перейменування. Було перейменовано більше ніж 5% усіх назв поселень, сільрад, районів, а кількість адміністративних одиниць в Українській РСР стала такою: 25 областей, 81 місто республіканського й обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна та 177 міських рад. У 1954 р. Українській РСР було передано Кримську область.

Подальше реформування адміністративно-територіального устрою республіки було пов'язане з результатами господарської діяльності на селі, що спричинили укрупнення колгоспів, а з ними й укрупнення сільрад і районів. Загальна кількість сільрад у цей період скоротилася вдвічі, відбулося також значне скорочення кількості районів. Зокрема, упродовж 1954–1960 рр. було ліквідовано 175 районів, а також Дрогобицьку область (у 1959 р.). Станом на 1960 р. в УРСР було 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 611 районів, 84 міста обласного підпорядкування, 8 741 сільська рада, 781 селищна рада та 250 міських рад [2, с. 63].

У 1960-ті рр. стало зрозуміло, що радянська система планового господарювання вичерпала себе. Постало питання пошуку нових, більш ефективних способів управління економікою країни, а отже, і способів територіальної організації влади. Сільські райони, що мали незначний економічний потенціал, при цьому мали таку ж організаційну структуру управління, як і промислові. Утримання управлінського апарату в сільських районах стало економічно не вигідним, особливо в питаннях організації та розвитку кооперативного руху на селі. Тому в 1962–1963 рр. було проведено реорганізацію радянських органів за виробничим принципом, коли державна влада стала поділятися не на законодавчу, виконавчу й судову, а на «промислову» та «сільську». В областях України було створено по дві обласні ради депутатів трудящих (промислову та сільську), райони укрупнилися до меж виробничих колгоспно-радгоспних управлінь. Загальна кількість районів скоротилася більше ніж удвічі. Натомість було утворено два промислові райони, які разом із містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції обласних (промислових) рад, сільські ж райони підпорядковувалися обласним (сільським) радам.

Особливістю організації радянської влади було те, що вона, хоч і мала статус колегіальної, у реальному житті була надзвичайно персоналізованою. Тому з кожною зміною першої особи країни відбувалися зміни адміністративно-терито-

ріального устрою. Саме із цієї причини в 1963 р., після зміни Генерального секретаря ЦК КПРС, відбулася реорганізація адміністративно-територіального устрою. Зокрема, було відновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ територій на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень, значно укрупнено райони.

На час завершення «радянської доби» в Українській РСР сформувався адміністративно-територіальний устрій, який, крім домінуючого складника – області, містив Кримську АРСР та такі адміністративно-територіальні одиниці, як місто республіканського підпорядкування, район, місто обласного підпорядкування, сільська, селищна, міська ради, сільський і міський населені пункти.

На час проголошення незалежності України до складу адміністративно-територіального устрою входили Кримська АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ і Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151 – міста обласного підпорядкування), понад 9,5 тис. сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тис. сільських та 1 360 міських населених пунктів. Усього у країні налічувалося 30,2 тис. населених пунктів [3, с. 218].

Результатом радянського державотворення стала чотириступенева система адміністративно-територіального устрою, яка в ринкових умовах господарювання виявилася нездатною організувати життєдіяльність на місцевому рівні. А в умовах децентралізації державного управління така система організації влади взагалі стала гальмом у розвитку місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування набула ознак неспроможності ще й тому, що адміністративно-територіальний устрій містить інші алогічні явища, які зумовлюють тупикові ситуації під час вирішення проблем місцевого рівня. Зокрема, поширені випадки, коли одні й ті самі адміністративно-територіальні одиниці належать до різних рівнів підпорядкованості; трапляються специфічні міські адміністративно-територіальні утворення, на території яких розта-

шовані декілька інших адміністративно-територіальних одиниць (міста обласного значення), а на їхній території містяться ще декілька адміністративно-територіальних утворень, які не є єдиною територіальною громадою, проте в них діють свої органи місцевого самоврядування. Є й інші недоречності, що потребують радикального втручання в адміністративно-територіальний устрій країни. Вирішення зазначених проблем дасть змогу розширити «вузькі місця» в діяльності органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин, оподаткування, міжбюджетних відносин тощо.

В умовах сучасного державотворення реформування адміністративно-територіального устрою є одним із шляхів гарантування місцевого самоврядування. Основою такої реформи обрано децентралізацію державного управління, яка містить низку чинників, що формують нову для України систему управління – публічне управління – як основу гарантування місцевого самоврядування.

Під гарантуванням розуміється створення відповідних умов для здійснення місцевим самоврядуванням своєї суспільної місії, яку можна виконати за умови злагодженої взаємодії органів місцевого самоврядування з державою та її владними інститутами. Аналіз відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади свідчить про компетенційні спори, що виникли на місцевому рівні, корпоративні інтереси, протистояння в боротьбі за владу, корупційні дії з обох боків, які деформують місцеве самоврядування як цілісне явище.

Зумовлені законодавством України гарантії щодо організаційної та матеріально-фінансової самостійності, захисту прав органів і посадових осіб місцевого самоврядування є *необхідною*, проте недостатньою умовою його гарантування. Нормативно-правові гарантії держави зумовили в Україні створення лише органів місцевого самоврядування. Що ж до формування самоврядування як цілісної суспільної системи, то цього не сталося. Ідеться про самоврядування як форму співіснування населення, об'єднаного метою організації власними силами своєї життєді-

яльності, тобто про реалізацію *природного права вільної громади*. Суть його полягає в уявленнях про справедливість, які втілені в загальнолюдських цінностях свободи й рівності та реалізуються через ініціативу, самоорганізацію і суспільну самодіяльність населення. Чинне ж гарантування місцевого самоврядування з боку держави в понятійному аспекті – як «визнання» та «захист» – містить швидше дозвільну, аніж природну сутність, що знов-таки є *необхідною*, а також недостатньою умовою його гарантування. З огляду на це пропонується розглядати гарантування в контексті філософського поняття «необхідних і достатніх умов» існування явища, яке у проєкції на місцеве самоврядування означає його існування в *єдності* двох якостей – як форми співіснування населення («системне суспільне явище») та як органів місцевого самоврядування («організаційно структурований інститут»), де формування «необхідної» умови – організації органів місцевого самоврядування – здійснюється державою, а формування «достатньої» – форми співіснування населення (громади) – здійснюється громадянським суспільством.

З огляду на це поняття гарантування місцевого самоврядування можна сформулювати як комплекс політичних, нормативних, адміністративних, організаційно-правових, соціальних заходів *держави та громадянського суспільства* (громади) зі створення відповідних умов для його виникнення/організації, становлення й розвитку, що в сутнісному та понятійному аспектах є значно місткішим, ніж зумовлені чинним законодавством поняття «визнання» й «захист» місцевого самоврядування з боку держави, а в методологічному розширює чисельність чинників гарантування та дає змогу вибудувати модель самодостатньої системи місцевого самоврядування, здатної ефективно організувати життєдіяльність на місцевому рівні, децентралізувати державне управління, формувати засади демократичного ладу суспільства незалежно від впливу політичної, ідеологічної, економічної чи будь-якої іншої кон'юнктури [4, с. 269].

Є декілька підходів до формування вимог до реформування адміністратив-

ного устрою в контексті гарантування місцевого самоврядування. Одні автори вибирають для цього економічну основу, інші – соціальну. Найбільш прийнятним, на нашу думку, є підхід, у якому закладена організаційно-правова основа, що містить такі вимоги до адміністративно-територіального устрою: 1) повсюдність юрисдикції органів влади (у системі як органів виконавчої влади, так і органів самоврядування); 2) узгодженість систем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 3) розподіл повноважень між рівнями адміністративно-територіальних одиниць має здійснюватися за принципом субсидіарності; 4) кожний рівень адміністративно-територіальних одиниць повинен мати одне-два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому й інфраструктурному сенсах; 5) міжрівневі пропорції органів публічного управління повинні відповідати умовам ефективного менеджменту; 6) відповідність адміністративно-територіальних одиниць європейській Номенклатурі територіальних одиниць (система NUTS) [5, с. 22].

Варто зазначити, що Європейська система NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic) – це Номенклатура територіальних одиниць, яка використовується у країнах Європейського Союзу як показник порівнюваності статистичних даних різних адміністративно-територіальних одиниць у різних країнах для планування політики надання допомоги територіям для їх розвитку. Є п'ять рівнів класифікації цієї системи, кожен із яких містить відповідну кількість населення та визначає категорію адміністративно-територіальної одиниці (державне чи субнаціональне утворення, регіональне утворення, субрегіональне утворення тощо) [5, с. 24].

Висновки і пропозиції. Аналіз основних етапів становлення адміністративно-територіального устрою в Україні свідчить про те, що всі спроби реформування територіальної організації влади впродовж ХХ ст. мали на меті створення моделі надцентралізованого державного управління, де місцевому самоврядуванню відводилася роль додатка до нього.

Реформування адміністративно-територіального устрою на кожному з етапів «радянської доби» диктувалося швидше прагненням чинної політичної системи максимально централізувати державну владу, аніж намаганням задовольнити потреби населення в питаннях організації життєдіяльності на місцевому рівні.

Сучасне державотворення України вимагає нової якості місцевого самоврядування. Одним із чинників у досягненні цієї мети є створення необхідної й достатньої умови його гарантування. Необхідною умовою гарантування є реформування адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням соціально-економічних, природно-географічних чинників та виробничих і людських ресурсів кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Європейський вибір України зумовив запровадження європейських стандартів у систему управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови ефективного місцевого самоврядування, яке було б спроможне створити можливості продукування органами публічної влади якісних послуг на кожному рівні управління. Кроком до реалізації цього вибору є реформа адміністративно-територіального устрою України.

Список використаної літератури:

1. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. / Державні утворення на території України (1917–1920). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / В.С. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін. Київ, 2009. 618 с.
3. Верменич Я.В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2 ч. Київ : Інститут історії України НАН України, 2009. Ч. 2. 370 с.
4. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
5. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади. Напрямки змін : монографія / за заг. ред. В.С. Куйбіди. Львів : Астролябія, 2013. 166 с.

Drobot I. Reforming the administrative-territorial structure of Ukraine: a retrospective of guaranteeing local self-government

The article considers the process of reforming the administrative-territorial structure during Soviet and post-Soviet periods of Ukraine. It describes the purpose of reforming the administrative-territorial system as well as organizational, legal, institutional means of its implementation. The article analyses the state of the process of reforming the administrative-territorial structure and investigates its impact on the formation of the local self-government system. The administrative-territorial structure is considered as a factor of guaranteeing local self-government. The positive and negative properties of the current administrative-territorial structure of Ukraine and their causal relationships with the process of guaranteeing local self-government are highlighted. It is proposed to consider the guaranteeing of local self-government in the context of the philosophical concept of "necessary and sufficient conditions" for the existence of a phenomenon, which in the projection on local self-government means its existence in the context of unity of two qualities – as a form of coexistence of the population ("systemic social phenomenon") and as the formation of local self-government bodies ("organizationally structured institution"). The article substantiates approaches to the formation of requirements for the administrative-territorial structure in the context of guaranteeing local self-government, which approaches imply that the following principles must be observed while proceeding with the reform: the ubiquity of jurisdiction of executive authorities and local self-government bodies; consistency of systems of executive authorities and local self-government bodies; subsidiarity in the distribution of powers between the levels of administrative-territorial units; the dominance of powers of one level of administrative-territorial units relative to its other levels in terms of budget, personnel and infrastructure; proportionality of public administration bodies to the conditions of effective management; compliance of administrative-territorial units with the European Nomenclature of Territorial Units.

Key words: *public administration, guaranteeing, necessary and sufficient conditions of guaranteeing, civil society, region, district, village, administrative unit.*